

VISIE OP ZORGPLICHT WATERKERINGEN

Gezamenlijke kijk waterschappen op de invulling van deze zorgtaak

I VISIE

Inleiding

Met de overstap naar de risicobenadering waterveiligheid in 2017, de introductie van de 12-jaarlijkse toetsing en de overgang van het toezicht naar de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), komt de zorgplicht primaire waterkeringen in een nieuw daglicht te staan. De zorgplicht op zich is niet nieuw. Het is een eeuwenoude taak van de waterschappen, die de kern van hun bestaan raakt. De waterschappen grijpen de geschetste ontwikkelingen aan om hun invulling van deze zorgtaak nog eens tegen het licht te houden en na te gaan of ze als sector gesteld staan om op adequate wijze invulling te geven aan de zorgplicht nieuwe stijl. Met de cyclus van normeren, toetsen en versterken moet het beheer en onderhoud immers zorgen voor veilige waterkeringen en daarmee voor een veilig Nederland.

De Unie van Waterschappen en STOWA willen de waterschappen helpen bij de invulling van de zorgplicht nieuwe stijl. Hiervoor zijn eind 2014 en begin 2015 bijeenkomsten met waterschappen georganiseerd om ervaringen rond de zorgplicht te delen, na te gaan wat de gemeenschappelijke ontwikkelpunten zijn en waar waterschappen samen op kunnen trekken. Eén van de acties die daaruit naar voren kwam, is om een gezamenlijke visie op te stellen op de benadering en invulling van de zorgplicht. Het doel van deze visie is enerzijds om tot op bestuurlijk niveau aandacht te vragen voor de zorgplicht en te kijken waar we als waterschappen samen op kunnen trekken en anderzijds om als sector transparant te zijn over de wijze waarop we deze taak invullen.

Wat houdt zorgplicht in?

Het begrip zorgplicht waterkeringen wordt in de Waterwet niet exact gedefinieerd, maar houdt in dat de beheerder de wettelijke taak heeft om de waterkeringen aan de veiligheidseisen te laten voldoen en voor het noodzakelijke preventieve beheer en onderhoud te zorgen. Het is de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid van de waterschappen hoe ze invulling geven aan deze zorgtaak. De waterschappen zijn daarbij gehouden aan de wettelijke kaders voor de waterveiligheid die worden opgelegd door rijk (primaire keringen) en provincies (regionale keringen). Volgens de Grondslagen voor waterkeren (TAW, 1998) is het waterkeringbeheer het geheel van activiteiten dat noodzakelijk is om te waarborgen dat de functies van de waterkering blijven voldoen aan de daarvoor vastgestelde eisen en normen.

Wat is onze ambitie?

Onze gezamenlijke ambitie is om als sector actief invulling te geven aan de zorgtaak voor primaire en regionale waterkeringen en aantoonbaar en continu in control te zijn waar het gaat om het voldoen aan de eisen voor waterveiligheid en een adequaat beheer en onderhoud van de keringen. Dit is in lijn met de ontwikkeling naar meer transparantie in het waterbeheer en naar een open houding richting onze ingelanden en partners in de regio's en in Den Haag. Bij de invulling van deze taak trekken we als sector samen op om te leren van elkaars aanpak en ervaringen. Ook zoeken we nadrukkelijk samenwerking met onze collega-beheerders van RWS.

Er is sprake van een groeimodel, waarbij we ons vakmanschap continu blijven ontwikkelen. De focus is in eerste instantie gericht op de primaire keringen, maar wordt vanaf 2017 verbreed naar de regionale keringen. De stip op de horizon is dat we als sector in 2017 een convenant afsluiten met onze kaderstellers en toezichthouders (Rijk en provincies) over de wijze waarop we onze zorgtaak invullen en hoe het

toezicht hierop wordt uitgevoerd. Dit als uitvloeisel van de afspraken over de nieuwe veiligheidsfilosofie, zoals die in 2011 in het Bestuursakkoord Water zijn gemaakt.

Zorgtaak waterkeringen

De voorliggende visie schetst het beeld dat we als sector hebben over de invulling van de zorgtaak waterkeringen, welke acties we daarvoor willen oppakken en hoe we hierin samen willen optrekken. De drie kernbegrippen daarbij zijn: verantwoordelijkheid nemen, transparant zijn en continuïteit bieden.

Kader toezicht op zorgplicht

In 2014 is door IenM in overleg met de beheerders een landelijk kader ontwikkeld voor het toezicht op de zorgplicht door de ILT. In 2015 is dit kader op onderdelen bijgesteld op basis van de ervaringen met de pilots toezicht zorgplicht door de ILT. Het kader is op 19 maart 2015 gepresenteerd tijdens de landelijke inspectiedag van STOWA. Zie ook www.helpdeskwater.nl.

Pilots toezicht ILT

De ILT wil samen met de keringbeheerders ervaring opdoen met het toezicht op de zorgplicht. Deze aanpak is gedeeld tijdens een landelijke startbijeenkomst met de beheerders. Hiervoor worden in 2014 en 2015 pilots uitgevoerd. De focus ligt op het systeemtoezicht (procesgericht), met waar nodig reality-checks. De bevindingen worden één op één besproken met de beheerder. De eerste indruk is dat de waterschappen goed zijn in plannen en doen, maar dat ze het niet altijd goed kunnen aantonen (de PDCA-cyclus is niet goed gesloten). In 2017 gaat het toezicht door de ILT echt van start.

Hoe vullen we de zorgtaak in?

Waterschappen zien de zorgplicht primaire en regionale waterkeringen als één van hun kerntaken. Het is onze eigen verantwoordelijkheid en onze trots om deze kerntaak goed en professioneel in te vullen. De overgang naar de nieuwe veiligheidsfilosofie en -normen en het toezicht op de primaire waterkeringen door de ILT kunnen wel een impuls zijn om de invulling van de verschillende (deel)processen en activiteiten van deze zorgtaak waar nodig verder te verbeteren.

De zorgtaak waterkeringen omvat de processen voor het inspecteren, toetsen, versterken, beheren en onderhouden van de keringen¹. Ook de beleidsvorming, vergunningverlening, toezicht en handhaving, calamiteitenbestrijding en ondersteunende processen als informatiemanagement, kennismanagement en verantwoordingsrapportages horen bij de zorgtaak. In control zijn betekent dat deze processen goed zijn ingericht, geïmplementeerd, op elkaar aansluiten (ketenbenadering) en dat de PDCA-cyclus volledig wordt doorlopen.

Waterschappen vullen in principe zelf het gewenste kwaliteitsniveau voor de zorgtaak in (eigen autonomie). Wel willen we als sector met de collega's van RWS nadenken over de vraag wanneer goed goed genoeg is. De kwaliteit van de werkprocessen als middel dragen uiteindelijk bij aan het doel, namelijk het op een doelmatige wijze zorgen voor veilige waterkeringen. Samen met RWS willen we die kwaliteit uiteindelijk via enkele eenduidig geformuleerde prestatie-indicatoren in beeld brengen.

¹ In het rijkskader voor de toezicht op de zorgplicht primaire waterkeringen worden de processen toetsen en versterken niet tot de zorgplicht gerekend. De ILT zorgt naast het toezicht op de zorgplicht ook voor het rijksoordeel op de wettelijke toetsing primaire waterkeringen.

De keringbeheerders hebben hun gegevensinwinning en -beheer blijvend op orde en staan zodoende gesteld om op dagelijkse basis en in de situatie van hoogwaterdreiging een accuraat en controleerbaar beeld van de veiligheid te presenteren én een betrouwbaar handelingsperspectief te bieden om de veiligheidsrisico's te beheersen.

Waterveiligheid in een land als Nederland is nooit af. Vandaar dat waterschappen zich blijven ontwikkelen in hun beheertaak voor de waterkeringen. Ook voor de zorgtaak is er sprake van lerende organisaties en een groeimodel. Waterschappen trekken nadrukkelijk samen op om van elkaar te leren en daarmee stapsgewijs en in eigen tempo hun processen te verbeteren. Ook wordt nadrukkelijk gekeken naar de samenwerking met de collega-beheerders van RWS.

Waterschappen herkennen zich in het landelijk kader voor de toezicht op de zorgplicht primaire waterkeringen, dat in nauw overleg met de waterbeheerders is opgesteld, We waarderen de aanpak voor het systeemtoezicht door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de wijze waarop hier samen met de beheerders via een groeimodel invulling aan wordt gegeven.

Hoe stellen we ons op?

Kennis, ervaring, vakmanschap, praktisch handelen zijn karaktereigenschappen en kernwaarden van de waterschappen. De aandacht gaat uit naar de inhoud en verantwoordelijkheidsgevoel is aanwezig in alle geledingen van de organisatie. Het functionele karakter van het waterschap als overheidslichaam vertaalt zich één op één door in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheid. De focus ligt op samen werken en samen leren. Dit leidt tot de volgende uitgangspunten en uitdagingen voor de zorg voor de waterkeringen:

- Kennis: behoud van vakmanschap is belangrijk en daarmee behoud en ontwikkeling van kennis in de eigen organisatie. De zorg voor de waterkering is onze kerntaak.
- Transparantie: duidelijk (kunnen) zijn over de uitvoering van taken verdient aandacht. In de wijze van informeren, zowel intern als extern, is ontwikkeling noodzakelijk. De aantoonbaarheid van handelen en het effect hiervan moet beter. Voorkomen wordt echter dat 'papierentijgers' hun intrede doen, dat informeren een doel op zich wordt.
- Continue verbetering: de ontwikkeling van de organisatie vanuit kwaliteitsperspectief wordt meer en meer gemeengoed en is gericht op continue verbetering. Voor de zorgplicht voor waterkeringen wordt dit verkend en waar mogelijk operationeel ingevuld (i.c. diverse waterschappen zijn aan de slag met certificering van hun organisaties, processen, etc).
- Leren en ontwikkelen: we stellen ons als sector open op. We luisteren om te leren en te ontwikkelen. We verwachten ook een luisterend oor bij onze gesprekspartners (met name rijk en provincies).
- Invulling zorgtaak: ieder waterschap definieert zelf voor haar eigen organisatie hoe de zorgtaak wordt ingevuld gegeven de vigerende kaders en de wettelijke verantwoordelijkheid. Als sector geven we de voorkeur aan een integrale benadering van alle beheertaken rondom waterkeringen (toetsen, versterken, inspectie, onderhoud, vergunningverlening & handhaving, calamiteitenbestrijding).

II ACTIES

Wat gaan we doen om onze ambitie te verwezenlijken?

- Als waterschappen gaan we actief aan de slag met de invulling van de zorg voor de waterkeringen en trekken hierbij nadrukkelijk samen op. Stowa en Unie helpen de waterschappen bij de invulling van de zorgtaak nieuwe stijl door actief ervaringen te delen en gezamenlijke ontwikkelpunten op te pakken.
- We maken gebruik van elkaars kennis en ervaring en de door koplopers ontwikkelde en toegepaste producten (gap analyse, handreiking werkprocessen). Het gremium om deze ervaringen te delen is het recent opgerichte landelijk platform hoofden waterkeringen. Hierbij worden ook de ervaringen met het toezicht door de ILT gedeeld. Ook wordt er samengewerkt met de beheerders van RWS. Verder wordt er een digitaal platform opgericht en een breed netwerk ingesteld. Het voorstel is een Stuurgroep op directieniveau in te stellen om de doorwerking van deze visie en de vertaling naar een operationele aanpak te bewaken. Deze Stuurgroep heeft vooral een stimulerende rol en vormt de schakel naar het bestuurlijk niveau binnen de Unie en STOWA. De opdracht aan de Stuurgroep is om de zorg voor waterkeringen bij de beheerders hoog op de bestuurlijke en kennisagenda te houden.
- Via samenwerking en collegiale toetsing willen de waterschappen hun werkprocessen voor de zorgtaak voor de waterkeringen stapsgewijs verbeteren. Door zelf actief het verander- en ontwikkelproces te monitoren, laat ieder waterschap zien een open en lerende organisatie te zijn. Naast de pilots en inspecties vanuit de ILT organiseren waterschappen ook self assessment (peer review). Ook als het gaat om de invulling van het gewenste kwaliteitsniveau voor de zorg voor de waterkeringen trekken we als waterbeheerders samen op. Zo worden onder andere ervaringen gedeeld met de invoering van kwaliteitssystemen en certificering (NEN 55000).
- Een directe verbinding wordt gelegd met het verbeteren van de informatievoorziening waterkeringen. In het kader van een doelmatige invulling van het keringbeheer spreekt het voor zich dat gegevens eenmalig inwinnen en vervolgens meervoudig gebruiken het streven moet zijn. Dit sluit aan bij het project Informatievoorziening waterkeringen van het Informatiehuis Water en de ontwikkeling van een centrale datalaag voor waterkeringen door het Waterschapshuis.
- Tot slot zorgen de waterschappen voor transparantie in de inspanningen voor en de bereikte resultaten met de zorg voor waterkeringen. Daarvoor ontstaat geen volledig nieuw rapportageproces, maar wordt wel expliciet gerapporteerd over de invulling van deze zorgtaak. De waterschappen maken hiervoor zoveel mogelijk gebruik van de basisgegevens uit de eigen management- en verantwoordingsprocessen. Door in deze rapportages een 'label' voor de zorgtaak waterkeringen te realiseren, wordt voorkomen dat er een 'papieren tijger' ontstaat.